

Entrevista de Webpondo con el Ministro de Hacienda y Crédito Público

Dr. Roberto Junguito Bonnet

Webpondo: ¿Cuál era la situación de las finanzas públicas cuando se inició el gobierno del Presidente Uribe? ¿Qué se ha hecho en los últimos seis meses para corregir esta situación?

Roberto Junguito: Cuando se inició el gobierno del Presidente Uribe la situación económica era bastante compleja. Se observaba un pobre crecimiento económico, altas tasas de desempleo, presupuestos del 2002 y del 2003 desfinanciados, un severo problema de inseguridad y una crisis de confianza en la región. Adicionalmente, las finanzas del sector público se encontraban debilitadas y la deuda neta del sector público no financiero había pasado de un equivalente de 39 por ciento del PIB en 1999 a un estimado de 51 por ciento en el 2002.

Ante esta situación, el nuevo gobierno actuó rápidamente después de su posesión en agosto. Primero, se aprobó un presupuesto austero para el 2003. Segundo, en diciembre el Congreso aprobó un paquete importante de reformas estructurales entre las que se destaca la reforma tributaria. Tercero, el gobierno también ha empezado a implementar un programa para reducir y reestructurar la administración pública, y ha avanzado en un plan de reforma al Estatuto Orgánico del Presupuesto. Además, el Congreso aprobó la iniciativa para someter un número de medidas políticas y económicas en un referendo nacional, que generará ahorros fiscales importantes.

A través de la consolidación fiscal, el gobierno busca frenar la dinámica creciente de la deuda pública y reducir la exposición de la economía a los choques, ayudando de esta manera a promover el crecimiento económico, el empleo y la equidad social.

Adicionalmente, el gobierno está empeñado en fortalecer la seguridad interna, la cual es vital para la recuperación y la confianza en la economía. Este objetivo no será perseguido a expensas de la estabilidad macroeconómica, como está demostrado por el establecimiento del impuesto al patrimonio, el cual producirá alrededor de un punto del PIB para financiar las necesidades de seguridad adicionales en 2002 y 2003.

WP: En debate reciente entre el Ministerio de Hacienda y la Contraloría sobre la medición del déficit, esta última argumentaba que siguiendo la medición tradicional de caja, las cifras no mostraban un ajuste fiscal entre 1999 y el 2001.

¿Qué opina usted de este tema? ¿Cree que en alguna medida la nueva metodología para la medición del déficit distorsionó el verdadero estado de las finanzas públicas? ¿Qué se está haciendo para corregir el problema?

RJ: Desde inicios de la década de los noventa, la práctica internacional se ha ido moviendo hacia una medición del déficit fiscal según operaciones causadas. En Colombia, hasta finales de los noventa, el déficit fiscal se midió como resultado exclusivamente de operaciones que afectaban la caja. Sin embargo, dado que esta metodología no recoge la totalidad de las operaciones que pueden afectar el déficit, nos hemos ido moviendo hacia un déficit de causación.

La gran crítica de la Contraloría es que la metodología actual es un híbrido ente caja y causación. Por este motivo, hemos estado trabajando con la Contaduría General de la Nación para que con base en la información de los registros contables en los balances de todas las entidades públicas que esta entidad recoge, en un futuro podamos tener una medición del déficit según las prácticas comunes internacionales. Así, la Contaduría estará en capacidad de suministrar, de una manera coherente y oportuna, las cifras básicas para calcular el déficit fiscal, o incluso ser la entidad encargada de hacer la medición oficial.

WP: Hay quienes dicen que uno de los objetivos de la Reforma Tributaria ha debido ser la simplificación del impuesto de renta y la eliminación de las exenciones. En entrevista reciente con Webpondo el Contralor General de la Nación afirmó que “la reforma es fiscalista (...) se desaprovechó una oportunidad para haber simplificado el sistema y para haber hecho una cosa de carácter mucho más estructural” ¿Por qué ese objetivo no se cumplió del todo?

RJ: La Reforma Tributaria aprobada en diciembre si tiene elementos estructurales importantes dentro de los cuales se encuentra la ampliación de la base del IVA y medidas en el impuesto de renta. Sin embargo, no hay que desconocer que Colombia ha venido atravesando una situación difícil. Ante esto, el gobierno le dio exenciones tributarias a algunos sectores prioritarios que deben contribuir al crecimiento de la economía. En este sentido, la reciente reforma tributaria es un paso más hacia una estructura tributaria avanzada, teniendo en cuenta las restricciones actuales del país.

WP: En los últimos años ha habido prácticamente una Reforma Tributaria cada dos años. El Contralor afirma que esta Reforma, al incluir la eliminación de exenciones a plazos y al anunciar futuros incrementos en el IVA, está sentando las bases para nuevas reformas tributarias en un futuro muy próximo y está generando incertidumbre sobre la permanencia de las reglas del juego ¿Cree usted que esta reforma se diferencia de las anteriores y que sus resultados van a tener un efecto más permanente?

RJ: El Congreso aprobó una Reforma Tributaria que contiene elementos estructurales que garantizan ingresos en el corto y largo plazo. Con la Reforma se está aumentando la transparencia del sistema tributario al igual que se está controlando la evasión que es muy costosa para el país. Uno de los logros fundamentales de la reforma es la ampliación de la base del IVA a partir del 2005 a todos los productos a una tasa mínima del 2% que no deberá afectar de manera importante el bolsillo de los colombianos. El otro logro importante es la eliminación de exenciones del impuesto de renta. Lo bueno de medidas como estas es que se logra la formalización de la economía y se minimiza la evasión. Las proyecciones fiscales actuales no muestran la necesidad de una reforma tributaria adicional durante este gobierno.

WP: ¿Es la Reforma Tributaria que se aprobó en el Congreso el pasado diciembre suficiente para cubrir el déficit del sector público consolidado?

RJ: Las reformas que aprobó el Congreso son un paso muy importante para sanear las finanzas públicas y en particular las del Gobierno Central. Sin embargo, todavía quedan muchas cosas por hacer. La situación actual del país requiere de un ajuste fiscal en varios frentes, entre los que se destacan los recortes al gasto propuestos en el Referendo, que generaran ahorros fiscales de alrededor del 0.7% del PIB en este año, de 1.3% en 2004 y de 1,8% de manera permanente.

Así mismo, una de las prioridades del gobierno es la reestructuración del Estado para darle credibilidad al agente fiscal. En este sentido, se necesita trabajar en la flexibilización del Presupuesto, en la fusión de entidades y en mecanismos para una utilización eficiente de los recursos públicos. Adicionalmente, es necesario enfrentar problemas como los que tienen empresas públicas como Emcali o el ISS, entre otras.

WP: ¿Cuál es el efecto sobre las finanzas públicas de las preguntas 8, 9, 10 y 14 del Referendo?

RJ: La pregunta 8 busca limitar las pensiones, con cargo a recursos públicos, superiores a 25 salarios mínimos legales mensuales (SMLM) y eliminar los regímenes especiales de pensiones a partir del 31 de diciembre de 2007.

Con la pregunta 9 se suprimen las contralorías departamentales, distritales y municipales antes del 31 de diciembre del 2003 y la pregunta 10 suprime a más tardar en febrero de 2004 las personerías de los municipios y distritos de más de cien mil habitantes.

La pregunta 14 limita los gastos de funcionamiento del Estado. En este punto se propone congelar por dos años los salarios mensuales superiores a dos salarios mínimos mensuales de acuerdo con el valor del año 2002.

Todas estas medidas buscan disminuir el nivel de gasto de manera permanente y reducir las necesidades de financiación del presupuesto de los próximos dos años. Esto, como parte integral de los esfuerzos para lograr el ajuste y la sostenibilidad fiscal del país, lo cual se reflejará en un mayor crecimiento y por ende un mayor gasto social y un menor desempleo.

Los ahorros generados por el referendo para el 2003 son de alrededor del 0.7% del PIB, del 1.3% del PIB para el 2004, 0.96% del PIB para el 2005 y de ahí en adelante de alrededor de 0.9% del PIB hasta el 2010.

WP: Dado que la congelación del gasto de funcionamiento propuesto en el Referendo es sólo por dos años, ¿qué otro tipo de medidas está el gobierno preparando para controlar la expansión de este gasto en el largo plazo?

RJ: El ahorro por la congelación de los gastos de funcionamiento propuesta en el referendo tiene un efecto permanente sobre el nivel de gasto, en la medida en que se reduce la base de cálculo para las proyecciones de gasto de mediano plazo y por lo tanto el gasto no se va a volver a expandir en un futuro.

En el segundo semestre del año pasado el Congreso de la República aprobó reformas estructurales necesarias para la estabilización de las finanzas públicas como la pensional y la tributaria que ya discutimos. Esto se suma a la reforma del Estado y a controles administrativos al gasto.

WP: Varios analistas han criticado fuertemente la congelación de salarios de los empleados del sector público argumentando que esto deteriorará la calidad de la

administración pública y que tarde o temprano el reajuste de salarios debe hacerse y que seguramente esto supondrá en el futuro costos mayores a los beneficios inmediatos que pueda generar. ¿Qué opina usted?

RJ: Durante los últimos diez años los salarios reales de los trabajadores del gobierno en promedio crecieron a una tasa superior al 2% anual mientras que los salarios reales del sector privado en promedio crecieron por debajo del 1% anual sin que esto se haya traducido en un aumento en la productividad del sector público. Por lo tanto, una congelación de los salarios de los empleados del sector público por dos años no tiene por qué afectar la productividad del sector como lo demuestra el hecho de que aumentos salariales no reflejan un aumento en la productividad.

WP: El Contralor le atribuye el problema de las finanzas públicas a la inflexibilidad del gasto derivada de las normas constitucionales vigentes y sugiere la necesidad de reformar la Carta para incluir un Acuerdo de Responsabilidad Fiscal. ¿Cuál es su opinión respecto a esto?

RJ: Precisamente, siguiendo los cometarios y las preocupaciones del Contralor, se introdujeron el semestre pasado en la Reforma Política dos artículos encaminados a recuperar la flexibilidad del gasto por un lado, y lo que es más importante, a establecer una regla fiscal para el manejo de las finanzas públicas. Dicha regla busca hacer explícita la restricción presupuestal existente, y en ese sentido, hacer coherentes las posibilidades de gastos del país con las disponibilidades de recursos.

WP: El Contralor General de la Nación, Dr. Hernández Gamarra, en una entrevista realizada por Webpondo, considera que para solucionar el problema de la insostenibilidad de la deuda pública sería más conveniente tener más acreencia de la banca multilateral en vez de hacer grandes emisiones de bonos que quedan en poder de inversionistas con quien es muy difícil eventualmente renegociar las condiciones de pago. ¿El gobierno comparte la inquietud del Contralor o cree que la actual composición de la deuda pública es satisfactoria?

RJ: Para solucionar el problema de la insostenibilidad de la deuda pública se necesita tanto del apoyo de la banca multilateral, como del de los mercados internacionales. Para el financiamiento de este año el gobierno ha hecho mucho énfasis en el apoyo de las bancas multilaterales. De los US\$ 4,478 millones que se esperan desembolsar este año US\$2,925

millones vienen de las entidades multilaterales y por lo tanto el resto se financia con los mercados internacionales y otras fuentes de financiamiento.

WP: ¿Qué programa de ajuste alternativo está considerando el gobierno en caso de que el referendo no sea aprobado?

RJ: De no aprobarse el referendo, el gobierno debe actuar por otras vías, que incluyen restricción del gasto y aumento de ingresos. Para compensar la no aprobación de la congelación de salarios una de las opciones sería adelantar impuestos que ya han sido aprobados pero esto tendría que ser discutido en el Congreso. El gobierno confía en la decisión de todos los colombianos y está convencido que esta propuesta va a tener el apoyo necesario.

WP: ¿Cómo afecta al gobierno el eventual colapso de las exportaciones a Venezuela teniendo en cuenta que este es el segundo socio comercial después de Estados Unidos?

RJ: La participación de Venezuela dentro del total de las exportaciones no tradicionales de Colombia es muy alto, no obstante el retroceso reciente producto de la recesión en Venezuela y de la devaluación del bolívar. Mientras que en el período enero-noviembre de 2001 el 25.9% de las exportaciones no tradicionales de Colombia tuvieron como destino a Venezuela, en igual período de 2002 dicho porcentaje se había reducido a 17.8%.

Hacia delante, el impacto sobre las exportaciones de Colombia a Venezuela dependerá en gran parte de la forma como opere el control de cambios. Si el tipo de cambio real asociado a la tasa de cambio oficial se mantiene subvaluado, entonces habrá efectos positivos para las exportaciones colombianas que puedan operar con dicha tasa oficial. El resto de exportaciones van a sufrir porque el tipo de cambio real asociado a la tasa del mercado negro habrá de exhibir una gran depreciación.

En el Ministerio de Hacienda y Crédito se realizaron unos ejercicios en donde se analizan diferentes escenarios con reducción en las exportaciones a Venezuela del 30%, 70% y 100%. Los resultados de estos ejercicios sugieren que el impacto macroeconómico para Colombia no será muy grande, no obstante el importante efecto negativo sobre algunos sectores económicos y sobre la región fronteriza. Dichos ejercicios no tienen en cuenta dos elementos que en la práctica pueden llegar a jugar un papel importante: el regreso de colombianos al país y la migración de venezolanos hacia Colombia, de una parte, y el aumento en el contrabando que surge en virtud a las distorsiones de precios entre las dos naciones.

Los exportadores colombianos se verán afectados de diversas formas. Empresas colombianas que competían contra empresas venezolanas son beneficiadas por la desaparición de los productos de estas en los mercados. Por ejemplo en el sector de los petroquímicos se están beneficiando por la desaparición de las exportaciones de PDVSA. Los productores de alimentos y productos básicos, en particular productos de higiene personal o medicamentos, es probable que obtengan licencias. La información que se tiene de la frontera es que los controles han disminuido a un mínimo para facilitar el abastecimiento de productos básicos. En cuanto a automóviles y otros bienes durables, las expectativas de inflación y lo sobrevaluado de la tasa de cambio oficial deberían favorecer su demanda, pero no es evidente que se les de licencias y la demanda no será sostenida a lo largo del año si la moneda se devalúa más adelante. En general, los pequeños exportadores son los que pueden verse más afectados por la situación al no tener garantizada una prelación en el otorgamiento de tales permisos, tener mayores costos para obtener la información relevante, etc.

WP: El Presidente Uribe ha dicho que los ministros permanecerán en sus cargos los cuatro años de su mandato. ¿Cuál es su programa para los próximos tres años? ¿Qué espera lograr?

RJ: Una de las principales tareas es la consolidación del ajuste fiscal. Las reformas aprobadas fueron un primer paso importante que dio herramientas para reducir el déficit. Sin embargo, es necesario mantener la disciplina para cumplir con el programa económico del gobierno y estabilizar la deuda pública.

En este sentido, una de las principales tareas es la recuperación del crecimiento económico en un contexto de control a la inflación y de fortaleza del sistema financiero.

Adicionalmente, como lo he mencionado en otras respuestas, la reestructuración del Estado es una tarea pendiente con lo que se busca reestructurar y reducir el aparato administrativo del Estado. Esta tarea también incluye una reforma al servicio civil. La reestructuración del Estado también introduce cambios en el manejo de los activos físicos del gobierno, nuevos sistemas de control para reducir el acceso fraudulento a los programas de beneficio del gobierno, nuevos sistemas de control para controlar la corrupción en la contratación del gobierno, el fortalecimiento de los servicios de defensa legales del Estado, y otros.

Una de las tareas más importantes del Ministerio será enviar al Congreso en 2003 una reforma al Estatuto Orgánico del Presupuesto que busca establecer un proceso presupuestal y un sistema de clasificación consistentes con los estándares internacionales. En un gran esfuerzo por

restaurar el presupuesto como un instrumento eficiente y flexible para la implementación de las prioridades nacionales, la reforma del sistema presupuestal incluirá propuestas para rescindir un amplio número de requisitos legales sobre el gasto presupuestal.